

GULYÁS Gyula

# A BÜROKRÁCIA ELLENŐRZÉSÉNEK PARADOXONAI

**Demokrácia és bürokrácia kapcsolatáról, összebékíthetőségükről a szerző két megközelítésben gondolkodik: ellentétük vajon végletes és végleges-e, vagy legalább a gyakorlat szintjén célszerű harmóniába hozhatók egymással?**

Ha a politikát és az állami adminisztrációt a Platon által elképzelt filozófus-királyok művelnék, akiknek magatartását nem a haszon és a hatalom motiválja, hanem a racionális közjó követése, akkor nem merülne fel az állami ügyekkel kapcsolatos megbízatásos viszony ellenőrzésének a kérdése. A világ azonban nem ilyen: a politikusok és a bürokraták sem nem sokoldalúan kiművelt bölcsek, sem morálisan nem szeplőtelenek, ezért a közösségnek, amely az államügyek intézésével megbízta őket, valamilyen formában ellenőrzést kell gyakorolnia tevékenységük fölött.

Az adminisztráció ellenőrzésének kérdése a demokrácia és a bürokrácia összeegyeztethetőségének a problémájaként, illetve a szervezeti csúcsvetés és az alsóbb szintű hivatalnokok közötti hatalmi viszonyként vetődik fel. Demokrácia és bürokrácia kapcsolatáról gondolkodhatunk oly módon, hogy (a) a demokratikus és a bürokratikus értékrend az adminisztráció gyakorlati életében kölcsönösen kizárja ugyan egymást, de harmóniába hozásuk elméletileg nem lehetetlen. Ezt az álláspontot képviseli a „human relations”-iskola és a reprezentatív bürokrácia elmélete. (b) Demokrácia és bürokrácia viszonyáról vélekedhetünk azonban úgy is, hogy azok sem gyakorlatilag, sem elméletileg nem békíthetők össze egymással: ezt a nézetet képviseli többek között Michels és Max Weber.

**Demokrácia és bürokrácia inkompatibilitása  
és az oligarchia vastörvénye Michelsnél:  
az omnipotens bürokrácia**

Michels politikafilozófiájának és bürokráciaelméletének egyik kiindulópontja az a tézis, miszerint minden társadalom és ezen belül valamennyi társadalmi és politikai intézmény az uralkodó elit és az alávetettek közötti hatalmi viszonyon nyugszik. A társadalmakon és szervezeteken belüli domináns kisebbségek magatartását alapvetően az önérdék és haszonmaximalizálás határozza meg, ami az alávetettek represszióját vonja maga után. Michels szerint az olyan típusú vezetés, amely a funkcionális differenciálódás következtében a vezetők és vezetettek szétválasztásán alapszik, elkerülhetetlen a modern intézményekben és szervezetekben, ami azt jelenti, hogy az ilyen típusú vezetés (vagyis minden intézményes vezetés) egyetlen formája sem kompatibilis a demokrácia alapvető posztulátumaival. A komplex társadalmi rendszerek és szervezetek általános meghatározottsága az oligarchia, a társadalmaknak és szervezeteknek a csúcson állók által való kormányzása – kontrollálása és irányítása –, amely kitörölhetetlen meghatározottsága minden nagyméretű szervezetnek és bürokráciának. A modern ember nagy dilemmái közé tartozik az, hogy társadalmi életfolyamatait csak olyan nagy intézményekben képes bonyolítani, mint amilyenek a nemzetállam, a szakszervezeti



szövetségek, a politikai pártok, az állami adminisztráció különböző intézményei vagy az egyházak, amelyek azonban szükségképpen vonják maguk után az eme intézmények élén álló „keveseknek” a többség fölötti hatalmát.

Michels a modern élet bürokratizálódásában e folyamat szociopolitikai karakterére helyezi a hangsúlyt, arra, hogy a „demokratikus intézmények” bürokratizálódása egyenlő azok oligarchizálódásával. „A szervezet az, amely megszüli a választottakat a választó, a delegáltak a delegáló, és a megbízottak a megbízó feletti hatalmát. Aki szervezetet mond, az oligarchiát mond”.<sup>1</sup> A hatalmi elit szervezetekben való kitermelődésének – vagy ahogyan Michels fogalmaz –, az „oligarchia vastörvényének” több oka van. (1) Az egyik okot a „tömegek objektív éretlenségében”, passzivitásában, tespedtségében és politikai kérdésekben való inkompetenciájában jelöli meg, aminek következtében a tömegek csak olyan kooperáció révén tudnak problémákat megoldani, amelyben számukra kívülről szervezik meg a munka megosztását, a specializációt és az irányítást. (2) Az oligarchizálódás második oka a vezetésnek ama képességéből fakad, hogy szemben az alárendeltekkel, meg tudja önmagát szervezni saját érdekeinek extenzív és intenzív elmélyítésében és konszolidálásában. (3) Harmadik okként Michels a vezetés „technikai elkerülhetetlenségét” említi, amely „a politikai pártokban kezdődött el a funkcionális differenciálódásban és amely azon kvalitások komplexitása által vált teljessé, amelyet a vezetők birtokolnak a tömegektől való elválasztottságukban. ...A vezetők professzionális vezetőkké válnak és így stabilak és elmozdíthatatlanok”.<sup>2</sup>

A szervezetek, amelyek elérték a komplexitás egy bizonyos fokát, megkövetelik a bürokratikus professzionizmus súlyának és szerepének akceptálását az intézményeken belül, de a megnövekedett bürokráciának az az ára, hogy a hatalmat a csúcson lévők a saját kezükben koncentrálják és monopolizálják, amivel párhuzamosan fokozatosan csökken a hatalom és befolyás a hierarchia alsóbb szintjein. Michels szerint a vezetők számtalan olyan erőforrást birtokolnak, amelyek csaknem kizárólagos diszpozíciót és uralmat biztosítanak számukra az olyan beosztottaik fölött, akik potenciálisan ellenlábasaik és kritikusaik lehetnének. A hatalmi monopólium koncentrációját szolgálják az olyan bürokratikus erőforrások, mint (1) a „felsőbbrendű tudás” és a releváns információk monopolizálása, amelyeknek a birtokában „garantálni” lehet a politikai programok elfogadtatását. (2) A hierarchia csúcsán állók uralmat gyakorolnak, illetve diszponálnak a szervezet kommunikációs csatornáin fölött, amelynek révén képesek a tömegek és beosztottaik manipulálására.

A politikai ügyekben való jártasság mint a politikai foglalkozással együttjáró képesség és készség „inherens a vezető szerepében” és hatalmi forrás az uralkodó elit kezében. A laikus népesség szakmai inkompetenciája és a vezetés professzionalizálódása és progresszív bürokratizálódása maga után vonja az alávetettek (a választó tömegek és a beosztott tisztségviselők) irányából jövő kontroll és kritika neutralizációját és hatástalanságát. Michels a demokrácia és bürokrácia (oligarchia) konfliktusának és inkompatibilitásának a tényét – mind a magasrangú köztisztviselők és a választópolgárok, mind pedig e tisztségviselők és beosztottaik vonatkozásában – abszolút és közvetíthetetlen antitezisként értelmezi, és ennek folytán hamis alternatívaként utasítja el az olyan megoldási kísérleteket, amelyek a bürokrácia demokratizálását tűzik ki célként. A megoldást ehelyett a demokrácia ellentettjében, a „tisztá arisztokráciában” vázolja fel: „Az ideális kormányzat olyan személyek arisztokráciája volna, akik egyszerre morálisan jók és technikailag hatékonyak. De hol fedezhetünk fel ilyen arisztokráciát?”<sup>3</sup>

A bürokratikus oligarchiákat Michels olyan hatalmi elitként fogja fel, amelyek intézményes hatalmát kívülről, társadalmilag lehetetlen ellenőrizni, s a mely a szervezeteken belül abszolút kontrollt gyakorol az alárendeltek fölött. A társadalmi és politikai intézmények oligarchiái onnipotensek, mert úgy képesek kontrollálni külső és belső környezetüket, hogy ők maguk kivonják magukat a kontroll alól.

#### A bürokrácia ellenőrzése Webernél

Weber bürokráciaelmélete elválaszthatatlan racionalitás-elméletétől, amit a modernitás és a Nyugat legsajátabb vonásának és szimbólumának tekint. Értelmezésében a nyugati racionalitás alapja a kapitalista gazdasági rendszerben keresendő, amely az egyénektől racionális, kalkulatív életvezetést követel meg. Az „ész” társadalmi intézményekben való progresszív megtestesülése azonban nem pusztán a kapitalista gazdasági gyakorlatnak elemi életténye, hanem elválaszthatatlan vonása a modern tudománynak, jognak, technológiának és bürokráciának. Ami a modern gazdaság számára a kalkulálhatóság, az a modern jog és adminisztráció számára a formalizmus: azaz a gazdasági racionalitás a kalkulálhatóságban, a jogi és adminisztratív racionalizmus a formalizmusban testesül meg. A modern adminisztráció szükségképpen és elkerülhetetlenül bürokratikus, mert a bürokrácia és a racionalitás fogalmai ugyanazt a dolgot jelentik. Ezért nevezi Weber a bürokratikus uralom legkifejlettebb formáját racio-



nális-legális uralomnak. A bürokratikus racionalitás egyik lényegi aspektusa annak formalizmusa. Formális szabályok (1) rögzítik valamennyi hivatal kompetenciaterületét, (2) specifikálják az autoritás elosztását az egyes hivatalokon belül, (3) definiálják a hivatali pozíciókhoz kötött jogokat és kötelezettségeket, (4) alapozzák meg azokat az eljárásokat, amelyek útján a hivatali kötelezettségek teljesíthetők és (5) ugyancsak formális és absztrakt szabályok alkotják a bürokratikus tevékenység legfontosabb eszköz- és közegrendszerét, amelyben és amelyvel az igazgatás feladatait megoldják.

A bürokratikus racionalitás másik fontos aspektusa a technikai hatékonyság, amely lehetővé teszi az eredmények kalkulálhatóságának magas fokát. A bürokratikus adminisztráció nemcsak azért hatékony, mert személytelen és formális, hanem azért is, mert a tudás egy speciális formáján, a technikai szakértelmen alapszik. Hasonlóan a formális gazdasághoz és a formalizált joghoz, a bürokratikus adminisztráció is csak formális értelemben racionális és, nem tartalmi és értékelő szempontból. Ezzel kapcsolatosan Weber egy paradoxonra hívja fel a figyelmet: minél extenzívebb és minél intenzívebb a bürokratizmusnak ez a formális racionalitása, annál inkább ütközik ki annak tartalmi irracionalitása: és minél közelebb kerül a bürokratikus szervezet a technikailag hatékony gépezet-hez, annál nagyobb veszélybe sodorja az individuális hivatalnok és az ügyfél személyes szabadságát és emberi méltóságát. A bürokratikus szervezet „megmerevedett szellem”-ként, „a képzett munka specializációjával, a hatáskörök elhatárolásával, a szabályzatokkal és a hierarchikusan felépített engedelmességi-viszonyokkal”,<sup>4</sup> olyan, mint az élettelen gép, amely azon munkálkodik, hogy „felépítse a jövő szolgáltatásának házát”.

Weber a modern bürokráciában (1) a premodern korra jellemző perszonális szocio-politikai viszonyok elszemélytelenítését-elszemélytelenedését, intézményesítését és racionalizálódását látja, (2) ugyanakkor azt is, hogy a bürokratizálódás általános tendenciája veszélyezteti az individuális autonómia és szabadság értékeit, amelyek társadalmi alapértékeként a modernitás előfeltételei és feltételei is egyben. Emellett arra is felhívja a figyelmet, hogy a bürokráciák hatalmi túlsúlya a „politikai üzemen” magát a demokráciát mint olyat is veszélyezteti.

Demokrácia és bürokrácia, politika és adminisztráció – akárcsak Michelsnél – Weber szerint is összeegyeztethetetlenek egymással, azonban szemben Michels-sel, aki lehetetlennek tartja a bürokratikus oligarchiák bármifajta ellenőrzését, Weber megoldhatónak látja a bürokrácia külső, politikai ellenőrzését. A bürokrácia politikai kont-

rollja előfeltételezi a politika és bürokrácia kompetencia-területeinek és az ehhez kapcsolódó jog és felelősség-körök elválasztását és világos körülhatárolását. Eszerint a politika és a bürokrácia közötti munkamegosztásban a politikusok kompetenciaterülete a politikai célok kitűzése, a bürokráciáé pedig ezen célok technikailag hatékony gyakorlati megvalósítása. A politika felelőssége ennek következtében az outputok megválasztásával kapcsolatos felelősség, a bürokráciáé pedig az outputok hatékony megvalósításával kapcsolatos be és elszámolási kötelezettség. A bürokráciának a politikától való elhatárolása és annak való alárendelése és a kompetencia-területek világos jogi körülhatárolása azonban korántsem jelenti azt, hogy (1) a hivatalnok „pártatlanul és részrehajlás nélkül” fogja a politikai direktiókat a gyakorlatba átültetni, hogy felettes hatósága parancsait legszemélyesebb meggyőződése ellenére is végre fogja hajtani, (2) mint ahogyan az sem következik ebből, hogy a a szakértő bürokratákhoz képest laikus politikusoknak olyan hatékony kontrollmechanizmusok és ellenőrzési technikák lennének a birtokukban, amelyekkel kényszerrel gyakorolhatnának a bürokraták fölött.

#### A „human relations” a bürokrácia ellenőrzéséről

McGregornak és a human relations-iskola más tagjainak bürokrácia elleni támadása azt hangsúlyozta, hogy a bürokratikus szervezet keretei között nem lehet feloldani a menedzsment és az alsóbb szintű hivatalnokok közötti feszültségeket. A kérdés a human relations-iskola számára úgy vetődött fel, hogy hogyan lehetne olyan szervezeti formákat létrehozni, melyeknek „mértéke az ember”, szemben a szervezetek eldologiasodott, formális racionalitásával. Másként fogalmazva a kérdést: hogyan lehet a bürokratikus szervezeteket demokratizálni?

Az irányítás és igazgatás bürokratikus formája egy sajátos világ- és emberképen, ill. az emberi viselkedéssel kapcsolatos jellegzetes posztulátumokon alapszik. McGregor<sup>5</sup> ezeket az előfeltevéseket „X elmélet”-nek nevezte el, amelyek a vezetés és kontroll tradicionális nézeteit testesítik meg. Ez a hagyományos, bürokratikus emberkép a következő feltevéseken alapul: (1) a hétköznapi ember, ha teheti, kerüli a munkát. (2) ebből következően az embereket kényszeríteni kell a munkára: ezt szolgálja az irányítás, az ellenőrzés és a büntetés intézménye. (3) Az átlagember szívesen veszi, ha intézményes tevékenységét mások határozzák meg, mert szeretné elkerülni a felelősséget, aminek magyarázata abban áll, hogy a bizton-



ságot magasabbra értékeli az ambiciózus kockázatvállalásnál.

McGregor az „X-elmélet” tagadásaként egy olyan „Y-elméletet”-et fogalmaz meg, amely az előbbivel ellentétes evidenciákon nyugszik. Ezek a következők: (1) a munka természetes emberi tevékenység és szükséglet az emberek számára, (2) ennél fogva az emberek nem külső, hanem belső kényszerből tevékenykednek, hogy realizálhassák azokat a célokat és értékeket, amelyek mellett elkötelezték magukat és amelyekben saját belső potenciáik realizálásának terepét látják, (3) az emberek túlnyomó többsége a modern ipari és intézményes előfeltételek mellett nem képes megvalósítani saját intellektuális és emocionális képességeit: az intézményes keretek nem ezek kiteljesítését, hanem ezek eltorzítását intencionálják.

A human relations bizonyos értelemben az „adminisztratív hatékonyság” és a neoweberiánus bürokrácia-modellekkel szembeni reakcióként született meg. Az iskola hívei úgy tekintettek a bürokratikus-hierarchikus modellre, mint amely az „emberi természettel” is, és a demokrácia elveivel is szemben áll. A specializáció azt kívánja meg az egyéntől, hogy csak néhány, nem kifejezetten szellemi és kreatív képességét használja, és minél specializáltabb az adott tevékenység, annál alacsonyabb képességeket foglal magában. Ez ellentmond az ember univerzális szükségleteinek, amely a komplex, kreatív és felelősségteljes tevékenységet részíti előnyben. A human relations hívei azért is bírálják a bürokratikus modellt, mert az azt feltételezi, hogy a szervezeti hatékonyság növelhető a hatalmi jogkörök rögzített hierarchiája révén, azáltal, hogy a főnök a büntetés és jutalmazás jogának a birtokában képes elérni azt, hogy az alkalmazottak egyéni ambícióikat vessék alá a szervezeti céloknak.

A human relations kritikája persze nem pusztán a teória, hanem elsősorban a bürokratikus gyakorlat ellen irányult, s az ezzel szembeni kritikája, ha korlátozott értelemben is, de helytálló. Chris Argyris a bürokratikus szervezet személyre gyakorolt hatását a következőképpen foglalta össze: „Ha az alkalmazottak a formális szervezet princípiumai alapján tevékenykednek, akkor a munkakörnyezet olyan lesz, ahol (1) nincs kontrolljuk a saját munkájuk fölött, (2) feltételezhetően passzívok, függésben lévők és alárendeltek, (3) szűklátókörűek, (4) csak a minimális emberi képességeiket használják. Hogyan képes az alkalmazott ilyen körülmények között fenntartani saját integritását? „Létrehozhat informális szervezeteket, amelyekben ezen szervezetek tagjai egyetérthetnek abban, hogy helyes dolog az apátia és hogy nincsenek a szervezet valóságos életébe bevonva”.<sup>6</sup>

Az igazgatóság és az alkalmazottak, valamint a szervezeti és az egyéni célok közötti ellentmondások a szervezet belső ellentmondásainak a kifejeződései. A szervezetnek ugyanis egyszerre kell (1) valamilyen társadalmi, politikai stb. funkciót vagy célt betöltenie és ennek kapcsán alkalmazkodnia és befolyásolnia a külső környezeti feltételeket, és (2) fenn kell tartania és koordinálnia kell a „vállalkozás emberi oldalát”, azaz saját „belső társadalmi rendszerét”. A bürokratikus szervezet paradoxona abban áll, hogy a szervezet „funkcionális logikáját” és a „vállalkozás emberi oldalának logikáját” nem képes egymással egyensúlyba hozni, illetve, hogy az utóbbit alárendeli az előbbinek. „A szervezetek elsődlegesen cél-tételező egységek és mint ilyenek túlélésükhöz egy másik feladatot is teljesíteniük kell, azaz (1) koordinálniuk kell a kölcsönös alkalmazkodást, amit itt reciprocitásnak nevezünk és (2) alkalmazkodniuk kell a külső környezethez, amelyet alakítaniuk is kell. „A reciprocitás elsősorban azt a folyamatot fedi le, amely képes közvetíteni az igazgatóság céljai és a munkások individuális céljai között”.<sup>7</sup>

Bennis bürokrácia-kritikája azon a tényen alapul, hogy a bürokratikus szervezet nem képes kielégíteni sem a reciprocitást, sem az adaptáció követelményeit: azaz a bürokrácia sem nem racionális, sem nem morális intézmény, s ezért halálra van ítélve. A bürokráciák helyét színte olyan új, organikus-adaptív struktúrák váltják majd fel, amelyek nem a vertikális – rangon és szerepen alapuló – differenciálódást követik, hanem a flexibilitáson és a professzionális tudáson alapulót, és amelyek egyszerre növelik a hatékonyságot, a szubjektív elégedettséget és az objektív teljesítményt.

A human relations azáltal, hogy olyan intézményes kereteket kreál, amelyben megszűnnek a merev alá- és fölérendeltségi viszonyok, s amelyekben a hangsúly – szemben a bürokratikus szervezetekben tapasztalható versenyyel, a bürokratikus alá és fölérendelési viszonyokkal és parancsuralmi rendszerrel – a kooperáción, a szervezet életében való aktív részvételen, az emberek közötti szolidaritáson és az önmegvalósításon van, lényegében kiiktatja az ellenőrzés problémáját, mert ahol az egyének kényszer nélkül és saját önmegvalósításuk kedvére és kedvéért kooperálnak, ott az ellenőrzés értelmetlenné válik.

#### A reprezentatív bürokrácia elmélete és a partícipáción alapuló kontroll

A választott és a kinevezett köztisztviselőknek, a politikusoknak és a bürokrátáknak a rekrutációja kétféle szabályt követhet: az egyik szabály azt mondja, hogy a politikusok szelekciójának és a képviselő testület összetéte-



lének az alapját az országgyűlési választások kell képez-  
zék, és ebbe a szavazatokért folytatott küzdelemben mes-  
terségesen nem szabadna beavatkozni, mert ez sértené a  
választópolgárok szuverenitását és ellentmondana a poli-  
tikai racionalitás elvének is, mert nem a versenyből győz-  
tesen kikerült jelöltek kapnának mandátumot. A másik,  
ezzel ellentétes szabály azt követeli, hogy a képviselő-  
testületnek, a parlamentnek az összetétele a társadalom  
egészét kell reprezentálja és tükrözze. A törvényhozás, a  
nemzet, a közösség, a közvélemény, a társadalmi érdek  
vagy az általános társadalmi akarat hű tükré kell legyen.  
Sidney és Beatrice Webb pontosan azt kifogásolta az an-  
gol parlamentben, hogy abban nem voltak jelen a kétkezi  
dolgozóknak, a tanároknak, kis hivatalnokoknak, a nőknek  
a képviselői. A Webb házaspárhoz hasonlóan érvelt –  
időben korábban – John Adams is, aki azt állította, hogy  
a törvényhozásnak a populáció makroközösségének a  
miniatűr másává kell válnia és ekként is kell éreznie, gon-  
dolkodnia és cselekednie.

Az arányos képviselet eme eszméjét a térképhason-  
laltal szokták megvilágítani és szemléltetni: a térkép, ha  
pontos, akkor struktúrájában analóg vagy izomorf azzal a  
területtel, amelyet tükröz. Ahogyan a térképnek vissza  
kell adnia, meg kell jelenítenie a pontos domborzati és  
vízrajzi viszonyokat, hegyekkel, folyókkal, síkságokkal  
stb., ugyanígy kell a képviselő testületnek is megjelení-  
tenie és tükröznie a társadalom gazdasági, szociológiai,  
kulturális és egyéb más társadalmi rétegviszonyait. Az  
arányos képviselet gondolata a képviselők karakteris-  
ztikumán alapszik, azon az elképzelésen, hogy egy társa-  
dalmi csoportot csak az adott csoport tipikus tagja kép-  
viselhet, aki hasonló társadalmi, kulturális és szociali-  
zációs jellemvonásokkal rendelkezik, mint az általa kép-  
viselendő csoport. Az elmélet nem a képviselő pozitív te-  
vékenységére koncentrál, nem arra, hogy a képviselőnek  
mit és hogyan kell tennie, milyen célokat és értékeket kel-  
lene követnie, hanem mindezek helyett pusztán a  
képviselettestület társadalmi arányossága foglalkoztatja.

Hasonló elképzelések fogalmazódtak meg a repre-  
zentatív bürokrácia elméleteiben is. Weber bürokrácia el-  
méletének, valamint a neoweberiánus bürokrácia elmé-  
leteknek egyik sarkalatos pontja az, hogy a közhivatalno-  
kat a teljesítmény és az érdem objektív kritériumai  
alapján kell kiválasztani, és nem olyan státuskritériumok  
szerint, mint amilyenek a faj, a nem, az osztály vagy a  
vallás. Az utóbbiak a premodern bürokráciák jellegzetes  
szelekciós mechanizmusai és kritériumai voltak, amelyek  
napjainkban a „reprezentatív bürokrácia” eszméjében re-  
inkarnálódnak. A weberi teljesítményen és érdemen ala-

puló szelekciós elv nemcsak objektív és neutrális rekrutá-  
ciós intézmény, hanem egyben racionális is, mert a bürok-  
ratikus szervezet hatékony működését szolgálja, és mert a  
hatékony működés szubjektív, emberi előfeltétele a meg-  
felelő szakértelem és tudás. Ez a bürokrácia koncepció  
azonban arra az érvelésre és előfeltételezésre épül, misze-  
rint a bürokrácia, illetve a bürokrata személytelenül, pusztán  
a technikai kritériumok tekintetbe vételével ülteti át a  
kormányprogramokat a gyakorlatba: azaz az előfeltevés  
az, hogy a bürokrácia nem mond értékítéletet a progra-  
mokról, sem pedig azok pozitív vagy negatív társadalmi  
következményeiről. Mármint a valóságban ez biztosan  
nincs így, mint ahogyan abban sem lehetünk teljes mér-  
tétkben biztosak, hogy a teljesítményen – iskolai végzett-  
ségen – alapuló szelekciós mechanizmus valóban és egy-  
értelműen a hatékonyságot szolgálja-e, illetve azt mozdít-  
ja-e elő a közhivatalokban. Ha a közbürokrácia személy-  
zete szűk merítési bázisból toborzódik – a fejlett ipari tár-  
sadalomban gyakorlatilag a középosztályból –, akkor az,  
például a kormányzati politika szociális programjainak a  
megvalósításában valószínűleg nem lesz hatékony, mert  
ez esetben a bürokrácia a populáció olyan rétegeivel és  
tagjaival kerül kapcsolatba, akikkel a kulturális különbsé-  
gek okán talán még kommunikálni sem fog tudni, nem  
beszélve sajátos problémáik megoldásáról. A kutatók egy  
része pontosan ennek alapján vetette fel újfent azt a gon-  
dolatot, hogy valódi vagy igazi képviselője egy társadal-  
mi csoportnak csak az adott csoport tipikus tagja lehet.  
Azaz olyan közhivatalnokokat igényelne a társadalom,  
akiknek szociális és gazdasági státusuk hasonló, és akik a  
„közös demográfiai háttér” következtében azonos kul-  
turális értékmintákban osztoznak azokkal, akikért és  
akikkel együtt kell tevékenykedniük. A reprezentatív bü-  
rokrácia melletti másik érv úgy hangzik, hogy ha a  
kisebbségek és a különböző hátrányos helyzetű társadal-  
mi csoportok megfelelő képviselethez jutnának a bürok-  
ráciákon belül, ez pozitív eszköz lehetne a hátrányos tár-  
sadalmi helyzet felszámolásában.

A reprezentatív bürokrácia fogalma elsőként J.  
Donald Kingsleynél merült fel, aki hasonló című köny-  
vében az előbbi gondolatmenettel pontosan ellentétes ér-  
telembe vetette fel a problémát. Kiindulópontja az volt,  
hogy a bürokráciának az uralkodó politikai osztály karak-  
terisztikumait kell tükröznie, mert csak így tudná megér-  
teni és a gyakorlatba hatékonyan átültetni annak politikai  
intencióit.

A modern reprezentatív bürokráciaelméletek különb-  
séget tesznek a passzív és az aktív reprezentáció fogalma



között, ami nagyjából megfelel annak a disztinkciónak, amelyet Hanna Pitkin vont meg a formális és a szubsztantív képviselő fogalma között. Passzív reprezentáción egyszerűen azt az arányt értik – amit a képviselői index kategóriájában fejeznek ki –, hogy hogyan viszonyul egymáshoz az adott kisebbségi vagy hátrányos helyzetű csoportoknak közbürokrácián belüli számaránya és az adott csoportnak a népesség egészen belüli számaránya.

Az elmélettel szembeni egyik ellenvetés annak az előfeltevésnek a megkérdőjelezése, miszerint a közös kulturális értékminták, amelyek a primér szocializáció útján interiorizálódtak az egyénekbe, változatlanul érvényes magatartásreguláló elvek maradnak akkor is, ha az egyének belépnek a közbürokráciák kötelékeibe. Egy másik ellenvetés az, amelyet Peters Guy úgy fogalmazott meg, hogy az „ilyen érvelés úgy is felfogható, mint annak a jelzése, hogy a bürokrácia gyarmatosítja a társadalmat, vagy éppen megfordítva, hogy bizonyos szerzett jogok képviselői kolonizálják a közszolgálatot.”<sup>11</sup> Egy következő ellenvetés az, hogy a képviselői index önmagában semmit sem jelent, mert a számosság önmagában nem jelenti azt, hogy a kisebbségek képviselője ennek arányában intenzívebb is lesz.

A reprezentatív bürokrácia elmélete az arányos képviselő megvalósulása révén véli megoldhatónak a bürokrácia társadalmi ellenőrzését, mert a bürokratikus testületekben való participáció egyenlő annak közvetlen kontrolljával.

#### A bürokrácia politikai ellenőrzésének formáiról

A bürokrácia kontrollja sürgető, ám korántsem egyszerű feladat. Sürgető, mert a demokráciákban az elszámoltatás híján hatalom a politikai rendszer alapvető normáit erodálja, aminek a politikai következményei beláthatatlanok. Bonyolult és nehéz feladat ez, mert – mint majd látni fogjuk – nincs olyan átfogó kontrollmechanizmus, amely a közpolitikai és adminisztratív döntések valamennyi lényeges oldalát képes volna lefedni. A rendelkezésre álló és alkalmazott kontroll-mechanismusok részlegesen, partikulárisak, azaz vagy az ügyfélre, a közszolgáltatások „fogyasztóira”, vagy az állampolgári participációra, vagy a közérdekre, vagy az elszámoltatásra alapoztak, de egyidejűleg sohasem ezek egészére vagy összességére.

Az olyan fogalmak, mint a hozzáférhetőség, tisztesség, együttműködés, átláthatóság, beszámoltathatóság, felelősség stb. bizonyos határokat jelölnek ki a bürokrácia magatartása számára. A kontroll mindig magában

foglalja valamilyen formában a kényszer és kényszerítés elemét. A nagyobb kényszerrel járó magatartás az engedélyezett alternatívák kisebb sorozatát hagyja nyitva a bürokrácia számára, azaz kevesebb teret enged a mérlegelésnek. A demokráciának a bürokráciához való viszonyát firtató viták központi kérdése éppen az, hogy milyen fokú mérlegelési lehetőséget kellene a bürokraták számára biztosítani tevékenységük optimalizálásához.

Ami a kényszert demokratikus kontrollá alakítja, az nem más, mint az a demokratikus folyamat, amelyben a politikai cselekvők – akár az állampolgárok, akár választott képviselők – a kényszert a demokrácia játékszabályait betartva legálissá teszik. Mármint a bürokratikus magatartás két alapvető eleme vethető alá kényszernek. Az egyik az eljárás mód, amellyel a bürokrácia a döntéseket meghozza, a másik pedig a ténylegesen meghozott döntések tartalma. A rendtartás vagy eljárás alapján a bürokratától megkövetelhető, hogy tartson meghallgatást, konzultáljon bizonyos csoportokkal, mielőtt cselekvésre határozná el magát stb. A tartalmi kényszer vonatkozhat arra, hogy például a döntéshozatalnak a nyugdíjas korú népesség alacsony bérű lakáshoz való hozzájutását kell elősegítenie, vagy arra, hogy a mezőgazdasági termelés ösztönzését kell, hogy szolgálja stb.

Judit E. Gruber<sup>12</sup> szerint a procedurális és a szubsztantív kényszerek egymáshoz való viszonya határozza meg azt, hogy a bürokráciának milyen mértékű mérlegelési lehetősége van döntéseiben. Ezt egy egyszerű kétváltozós mátrixban ábrázolja (1. ábra).

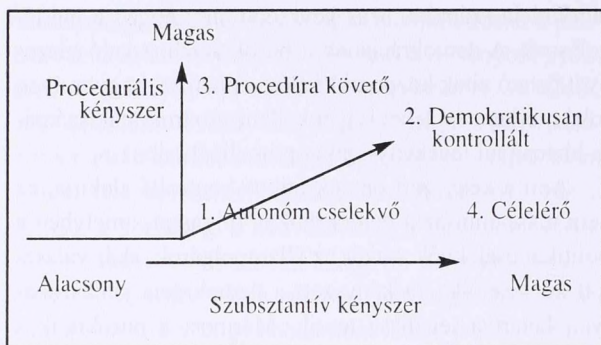
Az ábra alsó, bal kéz felőli sarkában található az autonóm módon cselekvő bürokrata (1), akinek döntései sem procedurális, sem tartalmi értelemben nincsenek szigorú, erőteljes kontroll alatt. Az autonóm bürokratikus cselekvővel átlósan ellentétesen helyezkedik el a demokratikusan ellenőrzött bürokrata (2). Itt mind a procedura, mind a döntés tartalma erőteljesen korlátozott és kényszerített, nem hagyván teret az adminisztrációnak szinte semmiféle mérlegelési lehetőségre. Ez M. Weber ideáltípus bürokratája. Az ábra bal felső sarka azt a szituációt mutatja be, amelyben a procedurális kényszer különösen erős, a szubsztantív pedig túlságosan gyenge, illetve alacsony. Ezt a bürokratát szabálykövetőként írhatjuk le (3). Végezetül az ábra jobb alsó sarkában helyezkedik el a célorientált hivatalnok (4). Itt a szubsztantív kontroll túlságosan magas, míg a procedurális túlzottan alacsony.

Az 1. ábra a bürokrata mérlegelési lehetőségét vázolta fel a procedurális és szubsztantív kényszerek kontextusában és ez – amint láttuk – négy bürokratatípus kirajzolódásához vezetett. A következő (2) ábrán a demok-



1. ábra

## A bürokrácia mérlegelési lehetőségei

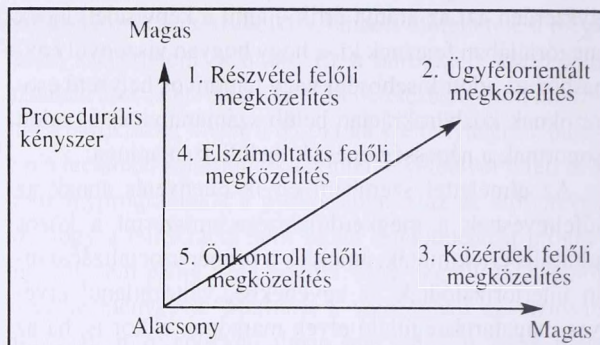


ratikus kontroll öt egymástól különböző megközelítési módját vázoljuk fel: a változók megegyeznek az előbbi ábra változóival.<sup>13</sup> A demokratikus ellenőrzésnek ezek a megközelítései és értelmezései a politikus-bürokrata-állampolgár komplex kapcsolatrendszerének valamely problematikusnak érzett részaspektusát emelik ki, s ennek megoldására teszik meg az ellenőrzés módjára vonatkozó javaslataikat. Fontos kiemelni, hogy a demokratikus kontroll eme megközelítési módjai parciálisak, mert a politikus-bürokrata-állampolgár kapcsolatrendszerét nem egésznek tekintik, és nem abból indulnak ki, hanem vagy a politikus és a bürokrata vagy pedig a bürokrata és az állampolgár egymáshoz való viszonyából. Mindez azt vonja maga után, hogy az egészből kiszakított részproblémák megoldására tett ellenőrzési javaslatok maguk is parciálisak lesznek, amelyek ellentmondásban állhatnak egymással, ill. kizárhatják egymást, másfelől semmiféle objektív alapja nincsen annak, hogy adott helyzetben melyiket válasszuk az egymással is rivalizáló kontroll-mechanismusok közül.

A kontroll participáción alapuló megközelítési formája majdnem az ábra tetején helyezkedik el, ahol a procedurális kényszer nagyon magas. A részvételen alapuló ellenőrzést javaslok szerint a közszolgálati bürokráciát illetően a legnagyobb probléma az, hogy az el van szigetelve a közösségtől és antidemokratikus intézményeket működtet. Az izolációt és az antidemokratizmust procedurális változások, illetve a közösségi részvétel kritériumainak érvényesítésével vélik megoldhatónak. Minden ilyesfajta procedurális változás az állampolgároknak a döntéshozatalba való közvetlen bevonására összpontosít. A participációs reform több javaslata azt feltételezi, hogy a procedurális változtatások automatikusan megváltoztatják a politika természetét és így szubsztantív kényszerhez vezetnek. A procedurális kényszer erőltetése növelhe-

2. ábra

## A demokratikus kontroll megközelítési módjai



ti ugyan az állampolgárok közvetlen szerepét a döntéshozatalban, azonban nem feltétlenül jelent kényszert egyúttal a döntések tartalmára is.

Az ügyfélorientált javaslatok, ellentétben a participáción alapulókkal, inkább azoknak a döntéseknek a tartalmára vannak tekintettel, amelyeket az adminisztratív hivatalokban hoznak, mintsem annak a módjára, ahogyan ezeket meghozzák. A közhivatalokat antidemokratikusnak tartják, mert döntéseik nem szolgálják adekvát módon az állampolgárok szükségleteit és igényeit. Ez a tartalmi orientáció is össze van kapcsolva a probléma procedurális diagnózisával, nevezetesen a bürokraták és ügyfelek közötti elégtelen és problematikus kommunikáció tényével.

A közösségi érdekmegközelítés javaslattevői számára a demokratikusan kontrollált bürokrácia fémjele az, hogy a bürokratikus döntések kollektív érdekeket szolgálnak-e vagy sem. E megközelítés hívei azért bírálják a bürokrácia „politikáját”, mert az fragmentált, szűk csoportérdekeket szolgál, nem pedig a közérdeket. Ennek az elképzelésnek a szószólói azt feltételezik, hogy a bürokratikus magatartás tartalmi aspektusa fölött gyakorolt politikai kényszer növelése a probléma megoldásának nyitja, mert feltevésük szerint a választott közhivatalnokok – a politikusok – az általános érdekeknek – a közösségi akaratnak – megfelelően cselekednek.

Az elszámoltatáson alapuló érvelés fókuszában a procedura áll, a tartalom rovására. A folyamat hangsúlyozása abból a diagnózisból ered, amely szerint a bürokrácia vesztélyezteteti a demokráciát, amikor visszaél hatalmával azáltal, hogy korrupt módon, pazarlóan vagy igazságtalanul cselekszik. Ez a modell procedurális biztonsági rendszerekkel vagy korlátozásokkal véli biztosíthatónak azt, hogy ilyesfajta visszaélések ne történhessenek meg. Az elszámoltatási mechanizmus magában foglalja az eti-



kai kódexet, a kötelező meghallgatásokat, a hivatal döntési mechanizmusainak az átvilágítását és ellenőrzését, az információadás kötelezettségét, az ombudsman rendszert, az átláthatóság követelményét stb. Az elszámoltatási mechanizmusok azonban formálisak, kevésbé törődnek és talán alkalmatlanok is a döntések tartalmi megítélésére.

Végezetül ott vannak azok, akik azt állítják, hogy a demokratikus kontroll főként az adminisztrátorokon, magukon a bürokráteken áll vagy bukik. Az önkontroll megközelítés gyenge és rendszerint indirekten kivetett külső kontrollon alapszik, mint amilyen az erkölcs általában. E perspektíva mérsékeltabb formájának a képviselői azt gondolják, hogy a kontroll azokból a folyamatokból emelkedik ki, amelyekben a bürokrácia felismerik azokat a viselkedési határokat és korlátokat, amelyeket az állampolgárok közössége még tolerál, és ezen a határon belül cselekszenek.

### A bürokrácia szisztematikus, belső kontrollja

Mint láttuk, a bürokrácia belső kontrollja, az alárendelt hivatalnokoknak feletteseik által való ellenőrzése sem Michels, sem Weber számára nem jelentett problémát: mindketten abból az előfeltételezésből indultak ki, hogy a hivatal csúcspozícióit elfoglaló magasrangú köztisztviselők rendelkeznek olyan jogosítványokkal és olyan eszköztárral, amelyek garantálják beosztottaik hatékony ellenőrzését és kényszerítését.

Ez egybevág azokkal a közkeletű elképzelésekkel, amelyekben a bürokrácia valamiféle karkai szörnyként jelenik meg, amelynek a közönséges halandó számára láthatatlan és hozzáférhetetlen csúcshivatalnokai tartják kezükben az emberi életnyilvánítás számos területe feletti kontrollt. A bürokratikus onnipotenciának eme képzete azt is feltételezi, hogy egy pár magas rangú hivatalnok és/vagy politikus az, aki a hatékony ellenőrzés és hatalom birtokában uralkodik azon hivatalok sokasága fölött, melyek feladata a társadalmi szükségletek kielégítése. A dolog azonban nem ilyen egyszerű – érvel Downs –, mert a közhivatalok sohasem monolitikusak, azaz nem a hierarchiáról kialakított szokványos logika alapján működnek (a tevékenységek fölötti kontroll nem kifejezetten a bürokrácia csúcspozícióiban ülők kezében összpontosul). Másként kifejezve ez azt jelenti, hogy a bürokratikus vezetésnek hatalma egy részét mindig a beosztottjaihoz kell delegálnia.

A bürokratikus szervezet legfontosabb funkciója a szervezet formális céljainak az elérése. Ezek a szervezeti

célok „szervezeti politikákban” testesülnek meg, amelyek egyik fontos vonása, hogy általános fogalmakban, irányelvekként vannak megfogalmazva. A hivatal csúcavezetősége arra van rászorítva, hogy az absztrakt célok konkretizálását a beosztottakra, az alsóbb szintekre hagyja, mert ehhez nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel vagy idővel vagy egyikkel sem. A felső vezetés rendelkezései mindig hagynak egy szűkebb vagy tágabb játéktérrel arra, hogy az alsóbb szintek interpretálják és konkretizálják a kiadott iránymutatásokat. A csúcson megfogalmazott rendelkezést valamennyi alsóbb hierarchikus szint a saját nézőpontjának megfelelően interpretálja és konkretizálja. Így módon, mire a rendelkezés végigfut a hierarchikus láncon, hólabdaszerűen vonja körbe önmagát az interpretációk és konkretizációk sokaságával és sokféleségével. „...a csúcsszintű hivatalnokok beosztottjaiknak szóló utasításai természetüket illetően majdnem mindig tágak. Amikor B megkapja ezt a rendelkezést, elkezd lefordítani azt egy sokkal specifikusabb irányba, az alacsonyabb szintű hivatalnokok számára. De B-nek is korlátozott az ideje erre a feladatra: úgyhogy a részleteket neki is delegálnia kell az ő C szintű alárendeltjéhez és így lefelé a hierarchián. Végezetül az az általános rendelkezés, amit A bocsátott ki, olyan specifikus cselekvésbe fordul át, amelyet a G szintű személyzet hajt végre. Ebben a folyamatban a csúcsról jövő rendelkezéseket ki kell terjeszteni és specifikusabbá kell tenni, amint a rendelkezések lefelé mozognak.”<sup>14</sup> Az általános végeredmény az lesz, hogy a szervezet politikáját az összes szint együttesen fogja meghatározni és nem pusztán a hierarchia csúcsa, mert a rendelkezésnek önmagában nincsen „szervezeti léte”, az csak az interpretációk és konkretizációk egymásba kapcsolódó mozgásában valóságos. Ezek a rendelkezések „információformák”, amelyek a hierarchián keresztül folynak lefelé, amint a jelentések felfelé. Az információk felfelé továbbításában a közbülső szintű közhivatalnokoknak a birtokukban lévő – az alsóbb szintektől megkapott – jelentéseket, tényeket és adatokat általánosabb és tömörebb formára kell hozniuk, míg a rendelkezések lefelé továbbításában ennek az ellenkezőjét kell tenniük: a parancsokat és utasításokat specifikálniuk és konkretizálniuk kell.

A hierarchia különböző szintjein álló hivatalnokok a hermeneutika klasszikus feladatával szembesülnek: értelmező munkájukban meg kell érteniük a rendelkezések tartalmát, a csúcavezetés vagy a politikus céljait és intencióit. A megértés és értelmezés azonban sohasem választható el a megértendő dolognak – ez esetben a rendelkezésnek – az itt és mostra való alkalmazásától (ese-



tünkben az adott hivatali pozícióra való applikálásától) és attól az eszköz- és közegrendszerétől, amellyel és amelyben a valóságot felfogják. Ha a csúcsvezetés céljai egybeesnének valamennyi hivatali szint és hivatalnok céljaival, akkor a szervezet működésében nem adódnának értelmezési problémák. Azonban a hivatalnokok céljai sohasem azonosak sem a szervezet formális céljaival, sem a csúcsvezetés céljaival és a hivatalnokok céljai egymáshoz viszonyítva is divergenssek. A célok eme divergenciáját Downs négy tényezéből vezeti le: (1) az egyéni érdekek közötti különbségekből, (2) a valóság felfogási módjainak a különbségeiből, (3) az információk különbözőségéből, és (4) a bizonytalanságból.

Miután az individuális közhivatalnokok céljai különbözőek, az általuk lefelé továbbított célok a főnök „imaginárius” céljaival soha sem lesznek azonosak. Az eredendő cél és az egyes hierarchikus szintek által interpretált – eltorzított – cél közötti különbséget Downs az „autoritás elszívargásának” nevezi, amelynek okát nem a diszkréció delegálásában, hanem a hivatalnokok céljainak a divergenciájában látja. Az autoritásnak a különböző hierarchikus szinteken való bizonyos fokú elszívargása kumulálódhat, ami, amint azt Tullock kimutatta, komoly hatással lehet azon rendelkezések hatékonyságára, amelyeket a csúcson bocsátottak ki. Az autoritás elszívargása akár 50%-os is lehet, ami azt jelenti, hogy a rendelkezések hatékonysága is pusztán 50%-os. A csúcsvezetés illetve a hivatal formális céljainak a nézőpontjából ez elfecsérelt tevékenységként, pazarlásként vagy szervezeti veszteségként jelenik meg. A beosztottak nézőpontjából ez mindenképpen pozitív dolog, mert a rendelkezések interpretálásában és applikálásában az egyes hivatalnokok saját személyes céljaikat szolgálhatják, és eme tevékenységük szubjektív megelégedettségük forrása. Noha az objektív külső megfigyelő, vagy a csúcsvezetés nézőpontjából a rendelkezések hierarchikus szinteken való átértelmezése negatív jelenségnek, illetve pazarlásnak tűnhet, azonban mégsem bizonyos, hogy tényleg az. A csúcsvezetés eszménye ugyanis a hierarchia olyan működése, amelyen belül a rendelkezések és jelentések lefelé és felfelé való áramlása egyértelműen a csúcspozíciókat betöltők ellenőrzése alatt áll: olyan bürokráciaeszmény ez, amely kiküszöböli az interpretációt, s ezzel lehetetlenné teszi a hierarchikus szintek közötti vitát. A nehézség nemcsak a hermeneutikai probléma eliminálhatatlanságában van, nemcsak abban, hogy a különböző hierarchikus szintek felső rendelkezésekkel kapcsolatos értelmezéseit és applikációit nehéz kalkulálni, hanem abban is, hogy azt sem lehet pontosan és egyértelműen meghatározni, hogy

a hivatalon belüli tevékenységek közül melyek szükség-szerűek a hivatal formális céljainak a megvalósításához és melyek nem.

Downs megjegyzi, hogy a magas szintű hivatalnokok gyakran tesznek kísérletet a pazarlás csökkentésére, amely két szempontból is elemi érdekük. A vezetés az autoritás elszívargását – joggal – úgy éli meg és értelmezi, mint saját hatalmának és ellenőrzési jogkörének a megnyirbálását, amely szemben áll saját érdekeivel. A bürokráciák csúcsvezetése – az előzőn túlmenően – a törvényhozás és/vagy a kormányzat nyomása alatt áll, amely(ek) az erőforrásokkal való takarékossgot kéri(k) rajta számon.

A bürokráciák a pazarlás, illetve az autoritás elszívargása elleni harcot két terepen folytatják: a kommunikációs hálózat fejlesztésétől és a hivatalon belüli belső ellenőrzési rendszer tökéletesítésétől várják a megoldást. A kommunikációs hálózat fejlesztésére irányuló törekvések lényegében egy alapvető hermeneutikai kérdés szervezeti megoldására tesznek kísérletet, azaz az értelmezés és az applikáció csúcsvezetés szempontjából kedvező befolyásolásra vagy manipulálásra. Miután a hermeneutikai kérdés – a rendelkezések értelmezése és alkalmazása – empirikusan „a valóság felfogási módjának” és az „önérdeknek” a problémájaként merül fel, ezért a vezetésnek ezeket kell befolyásolnia. „Az önérdék különbözőségéből fakadó pazarlást részben ellensúlyozhatja az ösztönzők újrendezése. A pazarlás azonban részben arra vezethető vissza, hogy az egyes hierarchikus szinteken elhelyezkedő egyének egymástól eltérő módon fogják fel a „valóságot”, ez utóbbi pedig a fundamentális értékrendszerekben találja meg végső magyarázatát. Az ilyesfajta pazarlás csökkentése megköveteli a hivatalnokok közötti nagyobb célkonszenzus generálását, amelyet a szelektív rekrutáción, az oktatáson és az ideológiák használatán keresztül lehet elérni.”<sup>15</sup> Az ösztönzők újrendezése és a célkonszenzus létrehívása azonban ellentmondásos és problematikus megoldási stratégiák. Az ösztönzés valójában magasabb fizetéseket jelent, amelynek hatékonysága két szempontból is megkérdőjelezhető: egyfelől a magasabb hivatalnoki bérek plusz költségeket jelentenek a hivatal számára és gazdaságtalanná tehetik a „rendelet konform” hivatalnoki magatartást, másfelől a magasabb fizetések korántsem jelentenek megoldást a hermeneutikai problémára. Attól, hogy valaki magasabb fizetést kap és hogy ennek okán saját céljait a hivatal formális céljainak igyekszik alárendelni, még nem következik, hogy a csúcsvezetés rendelkezéseit a rendelet kibocsátójával azonos módon fogja értelmezni. A két dolog között nin-



csen oksági összefüggés, noha el kell ismerni, hogy az anyagi ösztönzők motivációként szolgálhatnak és szolgálnak is a szervezetkonform viselkedés számára. A szelektív rekrutáció, az oktatás és a szervezeti ideológiák hozzájárulhatnak ugyan a hierarchia különböző fokain álló hivatalnokok célkonszenzusának az eléréséhez, de ezek a stratégiák, amelyek a mesterséges, intézményes vagy szakmai erkölcs különböző kódexeiben testesülnek meg, szintén problematikusak. Az egyik ezzel kapcsolatosan felmerülő probléma a társadalom általános morális állapotainak és az intézményes moralitásnak az egymáshoz való viszonya.

A pazarlás és az autoritás elszivárgása elleni küzdelem másik módja a hatékonyabb ellenőrzés. Downs a szervezeti kontroll három alapelvét különbözteti meg, amelyek a szervezet méreteivel állnak összefüggésben. (1) Az első a tökéletlen kontroll törvénye: ami azt jelenti, hogy senki sem képes tökéletesen és teljes mértékben ellenőrizni egy nagy szervezet viselkedését. (2) A második a csökkenő kontroll törvénye, amely azt mondja ki, hogy minél nagyobbá válik egy szervezet, annál gyengébb lesz a csúcson lévő beosztottjaik fölötti kontrollja. (3) A harmadik a csökkenő koordináció törvénye, amely szerint minél nagyobbá válik a szervezet, annál szegényesebb lesz az intézmény különböző tevékenységei közötti koordináció.

A hatékony kontroll a rendelkezések kibocsátásával kezdődik: minél kevésbé kétértelműek és általánosak a csúcsvezetés parancsai, annál kisebb diszkréciót kell delegálni a beosztottakhoz és annál kisebb a rendelkezések különböző értelmezéseiből adódó információtorzítás, s ha ehhez megfelelő ösztönzők is társulnak, annál kisebb a távolság a szervezeti és az egyéni célok, illetve érdekek között. Downs szerint a szervezet csúcsvezetése írott intézményes szabályok és szabályzatok életbeléptetésével, valamint „objektív” teljesítménymérők kidolgozásával csökkentheti az alárendeltek ellenőrzésére fordított erőfeszítéseit. A szabályzatok és kódexek a hivatal felső vezetésének a „helyettesítői” és „képviselői”: a beosztottak nem a főnökséggel konzultálnak, hanem a szabályzatokat értelmezik, ami anélkül csökkenti radikálisan a döntések számát, hogy közben feláldozná a központosított koordinációt. A szabályzatok és kódexek felfoghatóak ugyan a vezetés „meghosszabbításaként” és csökkenthetik a döntések számát, azonban önmagukban nem járulnak hozzá a célkonszenzus eléréséhez, vagy a szervezeti célok megvalósításához, mert a hierarchia különböző szintű és rangú hivatalnokai érdekeiknek, céljaiknak és valóságfelfogásuknak megfelelően ezeket is ugyanúgy át-

interpretálják vagy eltorzítják, mint a rendelkezéseket. A szóban forgó problémát ezzel nem oldották meg, pusztán eltolták.

A szervezet hatalmi játszmák színtere, ami abban is megnyilvánul, hogy a vezetők és vezetettek, amint azt Crozier meggyőzően felmutatta, kölcsönösen egymás kontrollálására törekszenek.

Ahhoz, hogy a bürokratikus szervezet működőképes legyen, személytelen előírások alapján kell szerveződjön, amelyek rögzítik a különböző funkciókkal járó jogköröket és kötelezettségeket, illetve szabályozzák az egyes funkciók egymáshoz való viszonyát. A bürokrácia semmit sem bíz a véletlenre, az önkényre, vagy az egyéni kezdeményezésre: a bürokrácia hierarchikus struktúrája elvileg kizárja a személyes patrónus-kliens viszonyt, illetve az ezzel együtt járó önkényes hatalmi viszonyokat. A főnök-beosztott viszonyt az előírások, szabályok, illetve a jog határozza meg, amelyeknek többek között éppen az az egyik feladatuk, hogy kizárják ezeket a személyes hatalmi viszonyokat. Azonban a szabályok és előírások sohasem képesek teljes mértékben lefedni, illetve megakadályozni azt, hogy az adott funkcióban az egyénnek a konkrét esetekben hogyan kell viselkednie. Ezért mindig marad némi „bizonytalanság”, ami a főszereplőknek az előírások megszabta kereteken belül bizonyos mozgásteret hagy. Ennek következtében sem a függőségi viszonyok, sem a tárgyalás nem szűnhetnek meg teljesen.”<sup>16</sup> A bürokráciának többek között a jog uralmát kellene önmagán belül is és a civil társadalommal való kapcsolatában is megvalósítania. Ezt a legtöbb fejlett demokratikus országban meg is teszi, azonban ez nem zárja ki azt, hogy a jogi keretek betartásán belül az egyének vagy a különböző típusú egymásnak mellé vagy alárendelt szervezeti csoportosulások ne tehetnének kísérletet saját céljaiknak vagy a szervezettel kapcsolatos elképzeléseiknek a megvalósítására. A közintézményen belül megvalósuló kooperáció „konfliktusos”, azaz nem követi automatikusan a szervezeti szabályokat. A szervezeten belüli együttműködés „konfliktusjáték” vagy hatalmi játék is egyben, amelyben az egyének és csoportok kísérletet tesznek hatalmi pozíciójuk növelésére, illetve a szembenálló pozíciójának a gyengítésére. A szervezet valamennyi tagja vagy csoportja rendelkezik valamiféle olyan hatalommal vagy erőforrással, amivel a többi nem, így a hierarchikus struktúrán belül korántsem érvényesül a főnök-beosztott viszony ideáltipikus esete, amelyben az utóbbi teljes mértékben az előbbi ellenőrzése alatt állna. Crozier ezt az erőforrást egyfelől (1) a szerep bizonytalanságában látja, abban, hogy a szerep megszabta játé-



téren belül az egyén magatartása előre jelezhető, ami azal a következménnyel jár, hogy az egyén ezt a másokkal való versengésében a saját előnyére illetve a többiek pozíciójának rontására használja fel; másfelől (2) abban, hogy az egyén milyen mértékben uralja azt a másik bizonytalansági tényezőt, amely a közös célok megvalósításával együtt jár. „Innen ered az egyénnek az az ellenállhatatlan törekvése, hogy nélkülözhetetlenné tegye magát, hogy titokban tartsa a külön megegyezéseket, hogy bizonytalanná, elérhetetlenné, sőt irracionálissá tegye a másik számára hatalma alapját. Innen ered az egyének, csoportok és klikkek bonyolult harca, hogy érvényesítsék saját elképzeléseiket az egész szervezettel szemben. Ezek azok az okok, amelyek miatt egy szervezet nem csupán a bürokratikus gépezet jogaiból és kötelezettségeiből áll, még kevésbé csak kizsákmányolásból és a munkaerőnek egy főnök vagy technokrata általi kizsákmányolásával szembeni ellenállásból áll. A szervezet egymást keresztező és egymástól kölcsönösen függő játékok összetett együttese, amelyeken keresztül a gyakran igen eltérő eséllyel rendelkező egyének arra törekednek, hogy betartván a környezet által előírt vagy az íratlan játékszabályokat nyereségüket maximálisan növeljék, rendszeresen hasznat húzzanak előnyeikből, miközben a többiek hasznát megpróbálják csökkenteni. Ezek a játékok mélysegesen kiegyensúlyozatlanok: de egyetlen résztvevő játékos sincsen teljesen megfosztva minden esélytől.”<sup>17</sup>

Ha az egyén hatalmi potenciálja attól függ, hogy viselkedése mennyire előre jelezhető – minél inkább előre jelezhető az egyén magatartása, annál kisebb a hatalma és megfordítva –, a viselkedés előrejelezhetősége pedig azonos azzal, hogy az egyén szerepét az előírások szűk vagy tág határok között definiálják-e, akkor a hatalomért való versengés azonos lesz azzal a törekvéssel, hogy a „játékosok” a többiek viselkedésének erős szabályozását próbálják meg elérni – ezzel viselkedésük előrejelezhetőségét –, míg a saját szerepüknek nagy szabadságot igyekeznek biztosítani. „Ezen a kereten belül A-nak B felett gyakorolt hatalma attól függ, milyen mértékben látható át A számára B viselkedése, illetőleg attól az A viselkedése által okozott bizonytalanságtól, amelyben B van.”<sup>18</sup> Mivel a szervezetben minden egyes szereptevékenységhz járul egyfajta bizonytalanság annak megvalósításában, ezért tökéletes vagy teljes hierarchikus előírásokon nyugvó hatalomgyakorlás soha sem képzelhető el. A főnök-beosztott közötti viszony ennél fogva úgy fogható fel, mint a bizonytalanság felett való uralomért folytatott küzdelem vagy harc, amelyben mindkét fél a másik rovására igyekszik saját pozícióját javítani a saját magatartás elő-

rejelezhetetlenségének védelmezésével és kiterjesztésével. „A két partner között e téren folytatott küzdelmet igen egyszerű stratégia irányítja, ...amit minden hatalmi viszony lélektanában megtalálunk. A beosztottak ily módon próbálják meg növelni a hatalomból nekik juttatott részt, hogy ezzel megszilárdítsák saját tárgyalási hatalmukat, és ezáltal arra kényszerítsék feletteseiket, hogy nagyobb árat fizessenek együttműködésükért. Ugyanakkor a beosztottak olyan új előírások kikényszerítésével is nyomást gyakorolnak feletteseikre, amelyekkel megkötik azok kezét, miközben – amennyire lehetséges – továbbra is presszionálják őket, hogy egyéni előnyökhöz jussanak az általuk bírált hatalom mozgásterén belül. A felettesek ezzel teljesen szimmetrikusan cselekszenek. Racionalizálással és tárgyalásos alkudozással próbálják egyszerre céljukat elérni és hatalmukat megszilárdítani. Mindkét fél csal, vagy legalábbis egyszerre két nyelven beszél. Hivatalosan szabályok felállítását követelik, és mindent megtesznek azért, hogy a másik fél ezeket tiszteletben tartsa. Ugyanakkor harcolnak azért is, hogy saját mozgásszabadságukat megőrizzék, titokban pedig ugyanazon szabályok ellen folytatnak tárgyalásokat az ellenféllel, amelyek alkalmazását és továbbfejlesztését követelték.”<sup>19</sup>

Amit Crozier a szervezeten belüli hatalmi harcként ír le, az a hatalomnak az „önmagába fordulásával” azonos: a hatalmat nem a pozitív szabadság lehetőségeként, nem a valaminek a megtételére való képességként tekintik a felek, hanem azt pusztán a negatív szabadság szemüvegén keresztül tekintik, a mások befolyásától való függetlenség, a személyes autonómia biztosításának, illetve kivívásának az értelmében. A negatív szabadságért folytatott harc, a másik fél hatalomtól való megfosztására irányul és ez az egyetlen „pozitív” aspektusa: ez a „pozitív szabadság” tartalma a negatív szabadság játékkerén belül. Az önmagáért való hatalomért vívott harc azonban a kooperációnak, illetve a kooperációra való képességnek a hiányaként lepleződik le. A negatív szabadság birodalma ez, ahol a gyanakvás, a bizalmatlanság és a rosszhiszeműség az úr.

A kontrollal szemben tehát mindig megjelenik az ellenkontroll, azaz az ellenőrzés alól való kibújásra tett erőfeszítés. Downs ellenkontroll törvénye lényegében azonos Croziernek a szervezet „konfliktusjátékként” való leírásával. Downs törvénye ugyanis azt állítja, hogy minél nagyobb az az erőfeszítés, amelyet a szuverenitás vagy a csúcsszintű hivatalnok tesz az alárendeltek ellenőrzésére, annál nagyobb erőfeszítéseket tesznek a beosztottak arra, hogy elkerüljék az ilyen kontrollt, vagy hogy keresztezzék azt. A főnökség „kerülőutas” módszerekkel, mint



amilyen a váratlan, előre nem bejelentett személyes ellenőrzés, teltet kísérletet annak feltérképezésére, hogy „mi folyik a hivatalban”, amelyet a beosztottak nyilvánvalóan nem fogadnak örömmel és mindent meg is tesznek azért, hogy az ilyen rajtaütésszerű ellenőrzésekről információkat szerezzenek, például személyes kommunikációs hálózat kiépítésével, amely arra szolgál, hogy „fülesek” továbbítsa a közelgő látogatásról. Mindazonáltal elmondható, hogy minél gyakoribbak és rendszertelenebbek az ilyen típusú vizitek, annál nagyobb a valószínűsége a beosztottak szabálykonform viselkedésének.

A bürokráciára alkalmazott kontroll legelterjedtebb és talán leghatékonyabb formája – érvel Downs – az autonóm ellenőrző szervezet, amely sajátjaiban számos ponton különbözik az általa ellenőrzött hivataltól: az ilyen szervezetnek például más a hierarchikus elrendezettsége és az előmeneteli rendszere is. A független ellenőrző szervezet alkalmazása számos előnnyel jár: (1) alkalmazásuk útján megsokszorozható a csúcsvezetés áttekintő képessége a szóbanforgó bürokratikus intézmény működéséről; (2) az ellenőrző szervezetek felfoghatóak úgy is, mint amelyek az ellenőrzött szervezetek „riválisai”, s mint amelyek ennek folytán kihívást jelentenek az ellenőrzött szervezet számára, amely kihívás szervezetkonform magatartásra sarkall.

Az ellenőrző és az ellenőrzött szervezet között – írja Downs – fundamentális érdekkonfliktus áll fenn, mert az előbbi azért jutalmazza, amiért az utóbbit büntetik. Az ellenőrzés, illetve az ellenőrzés alól való kibújás mindkét fél elemi egzisztenciális érdeke. Az ellenőrző szervezet, ha egyszer létrejött és elég nagyra nőtt, tipikus bürokratikus szervezetté válik, amelynek hivatalnokai az egyre szélesebb és mélyebb kontroll szószólói lesznek, mert csak ezzel tudják létüket és szerepüket, illetve az utóbbi fontosságát legitimálni. Ezt a jelenséget nevezi Downs az örökké expandáló kontroll törvényének. Ez a törvény azt mondja ki, hogy az ellenőrző hivatalok által megkívánt jelentésmennyiség és ezek részletezettsége az idő folyamán az ellenőrzött hivatalban folytatott tevékenység mennyiségétől és minőségétől teljesen függetlenül folyamatosan és fokozatosan emelkedik. Az ellenőrzött hivatalok is megteszik a maguk válaszlépéseit, azaz védekező stratégiákat alakítanak ki az expandáló kontroll fenyegetéseivel szemben. Ennek egyik módja az a kísérlet, amely a ellenőrző szervezet hivatalnokainak a csúcsvezetés iránti lojalitását próbálja meg aláásni. Egy másik gyakran alkalmazott védekezési módszer a csúcsvezetés iránti lojalitás tettetése, egyfajta mimikri öltés és látszatteremtés, amely nagymennyiségű információ- és jelentés-

gyártásban nyilvánul meg – mutatván az adott hivatali részleg vagy hivatalnok főnökség iránti lojalitását illetve rendeletkonform magatartását –, de ez valójában csak látszat, amely a valóság és a beosztott önérték vezérelte magatartásának a palástolására szolgál.

Az ellenőrök, a csúcsvezetés és a csúcsvezetés beosztottjainak a viszonyát – hasonlóan Crozierhez – egyfajta hatalmi harcként ábrázolhatjuk, amelyben a feleket nem az intézményi érdek és a kölcsönös bizalom, hanem az önérték és a kölcsönös félelem mozgatja. Miután itt egy háromszereplős játszómáról van szó, a felek csak koalícióképzés útján tudják érdekeiket érvényesíteni, amelyre mindhárom fél kísérleteket is tesz. A csúcsvezetés és az annak beosztott hivatalnokok is az ellenőrző szervezettel próbálnak meg összefogni érdekérvényesítésükben. Így módon „Az ellenőrző hivatalnokok a csúcshintű hivatalnokok és ezek beosztottjai közötti folyamatos küzdelem központjai.”<sup>20</sup> A csúcsvezetés magas jutalmak biztosításával, az ellenőrök és az ellenőrzöttek közötti kontaktusok számának a csökkentésével és a köztük lévő pozitív ellenségeség kreálása útján, valamint azáltal próbálja meg elnyerni az ellenőrök szabálykonform magatartását és lojalitását, hogy az ellenőrző hivatalt „elit testületté” emeli. Minthogy az ellenőrző hivatal tagjai is önérték-követő haszonmaximálók, akik egyezségeket köthetnek az ellenőrzött bürokrácia tagjaival, ezért a felső vezetésnek szembe kell néznie az ellenőrök ellenőrzésének a problémájával. Eerre három lehetséges taktika áll rendelkezésükre: (1) létrehozhatnak egy újabb hivatalt az ellenőrök ellenőrzésére. Ez azonban nem oldja meg a problémát, csak egy másik szintre tolja el azt, mert az ellenőröket ellenőrző hivatalt is ellenőriznie kellene valakinek és így tovább a végtelenségig. (2) Másik lehetséges megoldásként kínálkozik az, hogy az ellenőrző szervezet maga az ellenőrzött intézmény vagy hivatal ellenőrizze. Az ellenőrző és az ellenőrzött szerepeinek az egybeomlása sem oldaná meg a problémát, mert a két különböző szerep két homlokegyenest eltérő szakértelmet követel meg, összemosásuk ebből adódóan egyfelől rontana az ellenőrzött szervezet hatékonyságán, másfelől a csúcs-hivatalnak való együttes kiszolgáltatottságuk koalícióképzésre készítené őket, ami megint csak a csúcs-hivatalnokok célkitűzéseinek az aláásásához, az autoritás elszívargásához vezetne. (3) Végezetül a harmadik lehetőség az lenne, hogy a csúcsvezetőség venné a kezébe az ellenőrzést, ami egy nagy szervezet esetében ugyancsak elképzelhetetlen, mert nem létezik olyan egyetemes hatalom, amely a maga képére és hasonlatosságára tudná átforgalmazni az alárendelt magatartását, s olyan hatalom



sem létezik, amely részleteiben és globálisan egyaránt át tudná tekinteni egy nagy szervezet bonyolult működését: mert nemcsak a racionalitás, hanem – szerencsére – a hatalom is korlátozott.

Az ellenőrzés problémája feloldhatatlan paradoxonokhoz vezet, akárcsak az úr-szolga viszony. A másik ember fölött gyakorolt hatalom, kényszer és ellenőrzés nem lehet sohasem teljes: az ellenőr megbízója, a politikus vagy a csúcshivatalnok az „úr”, aki rendelkezéseket bocsát ki, amelyeket az ellenőr közvetítésével próbál meg az alárendeltekkel betartatni. Ez büntetések kilátásba helyezésével való kényszerítést jelent. Az ellenőrzött, akit az „úr” az ellenőr közvetítésével kényszerít, a „szolga”, akinek feladata az úr parancsainak és rendelkezéseinek a végrehajtása. A szolga az úrhoz való viszonyában azonban nem pusztán szolga, nem a rendelkezések és parancsok mechanikus végrehajtója, hanem azok interpretátoraként, applikálójaként és konkretizálójaként e parancsok konstitutív mozzanata is, aki nem csak azért szükséges az úr számára, hogy parancsait megvalósítsa, hanem azért is, hogy azokat konkretizálja, élettel töltsen meg. Ebben a tekintetben a szolga, vagy esetünkben az alárendelt hivatalnok a parancsadóhoz való viszonyában úr, mert tőle függ a rendelkezések gyakorlatba való átültetésének sikeressége. Másfelől a szolga a maga ura is, mert mint láttuk, a felső rendelkezések értelmezésében saját jól felfogott érdekeit is érvényre juttatja.

A kényszerítő és ellenőrző hatalom, gyakorolja eme szerepét közvetlenül vagy közvetve, kibogozhatatlan elmentmondásokba bonyolódik: az „ész csele” folytán az ellenőrzöttekből ellenőrzők lesznek, az ellenőrökből pedig ellenőrzöttek, a szolgálkból urak, az urakból szolgálk. North ezt a hegeli igazságot a neoinstitutionalista közgazdaságtan paradigmájában fogalmazza újjá és tölti meg amannál konkrétabb tartalommal. Ezt írja: „Az egyik kérdés a cselekvő kényszerítése. A legextrémebb példa az úr és a szolga közötti viszonytal foglalkozik. Valójában a kettő között létezik egy implicit szerződés: ahhoz, hogy a tulajdonos maximális erőfeszítést csikarjon ki a szolgától, erőforrásainak egy részét a szolga teljesítményének a megmérésére és ellenőrzésére kell, hogy fordítsa és erre kell alapoznia a jutalmazást és a büntetést. Miután a mérésnek és a kényszerítésnek a marginális költségei növekszenek, az úr abba fogja hagyni a teljes ellenőrzést és kényszerítést és ehelyett inkább csak addig fogja ezeket folytatni, amíg ennek marginális költségei egyenlők nem lesznek az eme tevékenységből fakadó addicionális hasznokkal. Az eredmény az lesz, hogy a szolga is fog birtokolni bizonyos tulajdonjogokat saját munkájában. Azaz

a tulajdonos képes megnövelni tulajdonának értékét azáltal, hogy a szolgának is adományoz bizonyos jogokat cserébe olyan szolgáltatásokért, amelyeket a tulajdonos magasabbra értékel.” A tranzakciós költségek fenti „illuzziója” világosan megmutatja, hogy az előjáró és beosztott kapcsolatáról és az utóbbi ellenőrzéséről vallott „hierarchista” elképzelések, mi szerint az előjáró, a csúcshivatalnok, vagy a politikus rendelkezik olyan hatalommal, hogy fegyvelje a beosztottat és ennél fogva kikényszerítse annak a rendelkezésekbe és parancsokba való beleegyezését, nem több naiv előfeltételezésnél, mert a beosztott is képes bizonyos értelemben előjáróját ellenőrizni és ő is kényszerítheti akarátának vagy céljainak az elfogadására.

\*\*\*

A bürokrácia ellenőrzésével kapcsolatos vizsgálódásaink egyik belátása az, hogy a politikai megbízottaknak és az alárendelt pozíciókban lévőknek a formális kényszerítése és ellenőrzése ellentmondásos dolog. Létezik azonban a „kényszerítésnek” és az ellenőrzésnek egy informális típusa is, az erkölcsi kényszer, amely a szabályokban, szabályzatokban, törvényekben és rendelkezésekben megtestesülő formális és intézményesített kényszerek mögött áll, vagy állhat. Informális kényszerekként foghatók fel az erkölcs, az életvezetés kódexei, a viselkedési normák, a konvenciók, a szokások, de ide sorolható az autoritás önkéntes elfogadása a lojalitás is. Eme informális szabályok egyik fontos funkciója az, hogy csökkentik az ellenőrzésnek – a mérésnek és a kényszerítésnek – a költségeit, illetve az, hogy helyettesítik, vagy kiváltják az ellenőrzést. Az informális szabályok szervezeti életben betöltött szerepének a beható vizsgálata azonban már egy másik tanulmány feladata lehet.

#### Lábjegyzet

- 1 Robert Michels: Political Parties. The Free Press, A Division of Mcmillan Publishers, London 1962, 365. o.
- 2 Robert Michels: I.m., 1962, 364–365. o.
- 3 Robert Michels: I.m., 370. o.
- 4 Max Weber: A racionális állam s a modern politikai pártok és parlamentek. In: Weber, Állam, politika, tudomány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1970, 403. o.
- 5 V. ö. Douglas McGregor, The Human Side of Enterprise. McGraw-Hill, Inc. New York 1985, 33–45.o.
- 6 Chris Argyris: Being Human and Being Organized. In: American Bureaucracy, edited by Warren G. Bennis, Aldine Publishing Company 1970, 25. o.
- 7 Warren G. Bennis: Beyond Bureaucracy. In: American Bureaucracy, 13. o.



- 8 A reprezentatív bürokrácia egyik legjobb összefoglalása található Sally Coleman Saldenm, The Promise of Representative Bureaucracy, M.E. Sharpe Inc., New York 1998 c. könyvében
- 9 V. ö. J. Donald Kingsley: Representative Bureaucracy. Yellow Springs, OH: Antioch Press 1944
- 10 V. ö. Hanna Fenichel Pitkin: The Concept of Representation. University of California Press Berkeley, Los Angeles, London 1967
- 11 B. Guy Peters: The Politics of Bureaucracy. Longman New York 1989, 77. o.
- 12 Judit E. Gruber: Controlling Bureaucracies. University of California Press 1988, 15. o.
- 13 Judith Gruber: I. m., 18. o.

- 14 Anthony Downs: Inside Bureaucracy. A RAND Corporation Research Study Waveland Press, INC. Prospect Heights, Illinois 1994, 133. o.
- 15 Anthony Downs: I. m., 140. o.
- 16 Michel Crozier: A bürokrácia jelensége. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981, 288.o.
- 17 Michel Crozier: I. m., 35. o.
- 18 Michel Crozier: I. m., 247. o.
- 19 Michel Crozier: I. m., 250-251. o.
- 20 Anthony Downs: I. m., 151. o.
- 21 D. C. North: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge 1993, 32. o.

## SZAKKÖNYV ÚJDONSÁGOK

Davenport, Thomas H. — Prusak, Laurence

### TUDÁSMENEDZSMENT

Bp., Kossuth, 2001.—195 p. — (V.I.P. Könyvek)

A Harvard Business School két munkatársa által írt könyv a következő Benjamin Franklintól származó mondással kezdődik: „A tudásba történt befektetés kamatozik a legjobban.” A könyv elsődleges célja, hogy feltárja a tudás szerepét a szervezetben belül. A jó vezetők még az „alapvető képességek”, a „tanuló szervezetek”, a „szakértői rendszerek” és a „stratégiai fókusz” kifejezések általánossá válása előtt megbecsülték az alkalmazottak tapasztalatait és szakértelmét — vagyis tudását. Napjainkra már sok vállalat megértette, hogy ha a ma és a holnap gazdaságában boldogulni akar, akkor a szervezeti tudás összefogásához véletlenszerű, ösztönös megközelítéseknek többre van szüksége.

Ez a megértési folyamat összhangban van azokkal a közgazdászok és elemzők körében ismét középpontba került gondolatokkal, amelyek az erőforrásalapú, és teljesítményalapú vállalatelméletekből erednek.

A könyv azokra a kérdésekre keresi a választ, amelyek a következő helyzettel jellemezhetők: „Mit tehet az egyén hétfő reggel a munkahelyén annak érdekében, hogy a vállalat tudáshasznosítása a lehető leghatékonyabb, legeredményesebb, leginkább innovatív és produktív legyen?”

A könyv minden vállalatvezetőnek, gazdasági és üzleti tanulmányokat folytató egyetem és főiskolai hallgatónak ajánlott olvasmány.

## SZAKKÖNYV ÚJDONSÁGOK

Samuelson, Paul A. — Nordhaus, William D.

### KÖZGAZDASÁGTAN

Bp., KJK-KERSZÖV, 2000.—763 p.

Paul A. Samuelson Közgazdaságtan című műve — nemzedékek sok nyelven, sok millió példányban olvasható „közgazdaságtani bibliája” — 1948-ban jelent meg először az Amerikai Egyesült Államokban.

Ez a legújabb, hazai kiadvány a tizenhatodik, jubileumi amerikai kiadás alapján készült. A szerzők minden témát aktualizáltak. Tárgyalják a modern mikro- és makroökómia legújabb eredményeit, részletezik az ezredforduló globalizálódó világának gazdaságpolitikai problémáit, és elemzik az átalakuló, poszt-szocialista országokban lejártszódó gazdasági folyamatokat is. A szakirodalom egyetlen hasonló műve sem nyújt ilyen átfogó képet a közgazdaságtanról.

A könyv különösen hasznos, mert a szerzők az elvont fogalmakat és összefüggéseket a lehető leggyakorlatiasabb módon mutatják be. Így az olvasó össze tudja kapcsolni az elméletet a valóságos gazdasági folyamatokkal, a gazdaságpolitikával, és emellett betekintést nyerhet az Amerikai Egyesült Államok gazdasági életébe, intézményrendszerébe és társadalmi problémáiba is.

A könyv közgazdászok és nem közgazdászok, gyakorlati és elméleti szakemberek, diákok, és a téma iránt érdeklődők figyelmébe egyaránt ajánlható.

*Az optimális beszerzési források felkutatása, a potenciális ügyfélkör feltárása és megnyerése létfontosságú minden gazdálkodó egység életében.*

Az ötödik alkalommal megjelenő

### ÁTFOGÓ BESZERZÉSI KÉZIKÖNYV

célja, hogy fóruma legyen a hazai piacon működő megbízható szállítók termékeinek és szolgáltatásainak. A szakkatalógus a Magyarország nagy- és középvállalatai című adatbázisban szereplő cégeket tartalmazza tevékenységi kör, szakma alapján csoportosítva.

Kiadványunk az Európai Unió országaiban használatos statisztikai besorolás (NACE) és a Belföldi Termékosztályozás (BTO) rendszerének szem előtt tartásával készül. Ez az osztályozás megkönnyíti Felhasználóink számára a lehetséges üzleti partner(ek) kiválasztását.

A szakmai katalógus **háromnyelvű keresőoldalai** hasznos információt nyújtanak a hazai piacon működő külföldi cégek beszerzéseikért felelős szakembereinek is.

Az **Áruk és cégek** fejezetben találhatók a gazdálkodó szervezetek alapadatai (a cég neve, székhelye) a kódszámok alatt földrajzi régióként és betűrendbe sorolva. A kötet ezen részében lehetőséget nyújtunk partnereink számára, hogy részletesen is bemutassák termékeiket, szolgáltatásaikat.

A hazai piacon forgalomban lévő termékek áruvédjegyeit és azok tulajdonosait/képviselőit a **Márkák és cégek** fejezet foglalja össze.

A **Hirdetők** betűrendes névjegyzékében — az Áruk és cégek fejezet elején — a cég neve melletti kódszám és/vagy MÁRKA feltüntetése a részletesebb ajánlatok gyors visszakeresését biztosítja a fő részben, illetve a **Márkák és cégek** fejezetben.

A szakkatalógusban szereplő cégekről részletes információ található a Magyarország nagy- és középvállalatai című cégtárunkban.

Amennyiben felkeltettük érdeklődését, forduljon bizalommal munkatársunkhoz, hogy díjmentesen megjelenjenek vállalatának adatai a Magyarország nagy- és középvállalatai című katalógus jubileumi kiadványában, ill. részletes cégismertetője az ÁTFOGÓ Beszerzési Kézikönyvben.